

Мартинюк Р. Конституційно-правовий аналіз проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесеного до Верховної Ради України 31 березня 2009 р. / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету “Острозька академія”. – 2010. – № 2. – С. 28-33.

Поява проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” у Верховній Раді України 31 березня 2009 р. черговий раз засвідчила той очевидний факт, що конституційна реформа в Україні є далекою від завершення. Слід очікувати, що після президентських виборів у січні 2010 р. розпочнеться її черговий етап.

Проект, згідно офіційних роз’яснень, покликаний здійснити “системне оновлення конституційного регулювання суспільних відносин”. Елементами такого оновлення мають стати, зокрема, посилення конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина; удосконалення конституційного формату поділу влади та системи стримування і противаг; забезпечення принципу цілісності державної влади; конституційне закріплення нових форм безпосередньої демократії; перегляд існуючої територіальної організації влади в Україні; усунення присутніх в Основному Законі смислових неузгодженостей.

Наскільки реально вирішуються сформульовані в “Пояснювальній записці” до Проекту завдання?

У Проекті змістовно розмежовуються принципи верховенства права та верховенства закону, чого не простежується в чинному Основному Законі України.

Проект пропонує більш цілісний і детальніше розроблений опис конституційно-правового статусу особи; містить прогресивні положення про права дітей, осіб з обмеженими фізичними можливостями; більш чітко прописана система конституційних обмежень прав та свобод; посилені конституційні, зокрема, процесуальні гарантії прав та свобод.

Вдалими є положення Проекту, які встановлюють імперативність використання референдарної процедури при внесенні змін до Конституції

України чи прийнятті її нової редакції. Обов'язкове застосування референдуму теоретично може забезпечити справді народний характер Конституції України, слугує попередженню ситуації, коли справа конституційного реформування (прийняття нової Конституції) потрапить до рук обмеженого кола осіб.

Проект розширює застосування форм безпосередньої демократії в Україні. Цілком новими для національної конституційно-правової практики є положення про інститут скасувального референдуму, відомого конституційно-правовій практиці Італії та Швейцарії. Важливими є обмеження, спрямовані на деструктивне застосування цього інституту. Суто з теоретичних позицій скасувальний референдум як форма безпосередньої демократії не викликає критики, однак порушує питання про узгодження такої “негативної правотворчості” народу із правом Конституційного Суду України скасовувати неконституційні акти. Наприклад, у Швейцарії домінуюча конституційно-правова теорія обґрунтовує відсутність органу конституційної юрисдикції в цій країні саме з огляду на визнання народу останнім і єдиним суддею в питанні про конституційність нормативно-правових актів Парламенту.

Викликає критику положення про те, що закон, прийнятий всеукраїнським референдумом, після офіційного оголошення його результатів невідкладно підписується та офіційно опубліковується Президентом України. Застосування референдарної процедури – це одна з форм реалізації установчої влади народу. З класичних конституційно-правових позиції неможливо обґрунтувати необхідність скріплення підписом глави держави – органом однієї з так званих встановлених влад (похідних від установчої влади) актів установчої влади народу як умови для надання їм юридичної сили.

Ст. 80 Проекту гласить: “Рішення, ухвалене на всеукраїнському референдумі, є обов'язковим”. Між тим, за умови відмови Глави держави підписати та опублікувати закон, прийнятий всеукраїнським референдумом, цитоване положення про імперативний характер референдарного рішення набуває характеру юридичної фікції.

Негативною рисою Проекту є також відмова від інституту консультативного референдуму. Водночас конструктивними є положення Проекту про народну законодавчу (конституційну) ініціативу.

Неоднозначної оцінки заслуговують положення розділу про Національні Збори України – двопалатний Парламент України. Розгляд питання про запровадження верхньої палати у структурі Парламенту України в будь-якому випадку не може бути простим, оскільки порушує цілу низку інших, супутніх питань. Взагалі, запровадження двопалатного представницького органу доцільне на тому етапі розвитку державності, коли в силу розвитку партійної системи є можливим утворення хоча б ідеологічно близької партійної більшості в нижній і верхній палатах парламенту; за інших умов запровадження другої палати парламенту провокує деструктивне протистояння палат у парламентських процедурах. З огляду на цю обставину перехід до двопалатної структури українського Парламенту має відбуватися за наслідками розвитку партійної системи України, партійної структуризації самого Парламенту й формування стабільної парламентської більшості. Однак принаймні слід позитивно оцінити визначення Сенату як слабкої верхньої палати, тобто наділення її правом відносного вето. У суспільстві з низькою політичною і правовою культурою, значною кількістю маловпливових партій, представлених у парламенті й застосуванням пропорційної виборчої системи на виборах до нижньої палати представницького органу (а відтак, відсутності у верхній та нижній палаті стабільної центристської більшості, здатної забезпечити конструктивну міжпалатну взаємодію) двопалатна структура парламенту вже сама по собі гальмуватиме законодавчий процес. Але ще більше цей чинник спрацюватиме в парламенті із сильною верхньою палатою.

Конструктивним є запровадження Проектом класичної у практиці розвинених зарубіжних країн форми парламентського контролю за урядом. Позитивно слід також оцінити положення Проекту про те, що розгляд Палатою депутатів питання про відповідальність Кабінету Міністрів України проводиться не раніше ніж через три дні після внесення такої пропозиції. Згадане положення

безсумнівно сприятиме більш виваженому застосуванню парламентської відповідальності уряду.

Позитивно слід оцінити вилучення із Проекту положення (передбаченого чинною Конституцією України) про заборону Парламенту достроково припиняти повноваження Уряду протягом року після схвалення його Програми діяльності. Парламентська відповідальність уряду вимагає, щоб уряд діяв доти, доки його склад і дії відповідають інтересам парламентської більшості. Згаданий принцип дотриманий Проектом.

Проект встановлює оптимальні обсяги недоторканності членів Парламенту: хоча депутати і сенатори не можуть бути затримані чи заарештовані без згоди відповідної палати, притягнення до кримінальної відповідальності депутатів і сенаторів здійснюється в загальному порядку.

Позитивно слід оцінити поєднання у Проекті солідарної та індивідуальної відповідальності Уряду перед Палатою депутатів. При цьому зроблено застереження про те, що рішення про відставку окремих міністрів Кабінету Міністрів України ухвалюється Палатою за поданням Прем'єр-міністра України. Таке обмеження на застосування відповідальності окремих міністрів попереджуватиме зловживання Палатою депутатів правом припиняти повноваження окремих членів Уряду з політичних мотивів, забезпечуватиме необхідну стабільність Уряду.

Конструктивним є закріплення за Сенатом як органом більш фаховим за своїм складом установчих повноважень, які загалом відбивають важливу установчу роль верхньої палати Парламенту.

Слід також визнати вдалим закріплення за Президентом України таких ключових у його статусі повноважень, як здійснення керівництва у сферах зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави; верховного командування Збройними Силами України. Схвальної оцінки заслуговують також положення Проекту про призначення на посади та звільнення з посад Главою держави вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань, призначення Президентом України Генерального

прокурора України, а також Голови Служби безпеки України, Голови Національного бюро розслідувань України, керівників інших державних органів, які здійснюють досудове слідство, Голови Служби зовнішньої розвідки України. Глава держави об'єктивно потребує відповідних установчих повноважень для головування в галузях управління, що за своєю функціональною суттю та необхідністю прийняття оперативних рішень вимагають активного здійснення принципу одноосібного керівництва. Це цілком обумовлюється статусом Глави держави в Україні як гаранта національної безпеки і суверенітету держави, територіальної цілісності України, прав та свобод людини і громадянина.

Заслугує критики вимога Проекту про необхідність підписання Президентом України закону як умови набуття ним чинності після подолання вето Глави держави Палатою депутатів. Вимога підпису Главою держави ним же ветованих законів фактично провокує відновлення проблеми “провалу” Президентом України законів, щодо яких його вето було подолане Парламентом, але які Глава держави, всупереч конституційній вимозі, свідомо не підписав – проблеми, яка стала характерною рисою періоду президентства Л. Кучми.

Конструктивним є закріплення Проектом арбітражної функції Глави держави, що є ключовою в характеристиці інституту президента у змішаній формі правління.

Позитивної оцінки заслуговує спосіб визначення дати чергових виборів Президента України, який попереджуватиме ситуацію припадання цієї дати на святковий день.

Однозначно позитивної оцінки заслуговує право Президента України скасовувати акти Кабінету Міністрів України з питань зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави після консультацій із Прем'єр-міністром України. Згадане право слугуватиме важливим конституційним інструментом забезпечення реального статусу Президента України як керівника у відповідних сферах, дозволить попередити конфліктний дуалізм компетенцій Президента

України та Прем'єр-міністра України у сферах зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави.

Здійснення процедури імпічменту щодо Президента України за змістом ст. 124 заслуговує серйозної критики. Визначений статтею формат імпічменту породжує цілу низку складних і заплутаних із теоретичної і практичної точки зору ситуацій. Наведемо принаймні такі гіпотетично можливі сценарії. Президент України – злочинець, однак спираючись на підтримку частини депутатів чи (і) сенаторів, зриває завершення процедури імпічменту. Водночас вилучення із цієї процедури Верховного Суду України як суб'єкта, що визначає наявність чи відсутність у діях Президента України ознак складу злочину загрожує перетворити питання про це на предмет політичної доцільності в руках Сенату. Тут можлива постановка риторичного питання: чи компетентні політики, якими є депутати і сенатори, судити про наявність складу злочину в діях Глави держави? Виникає й більш серйозне запитання. Як узгоджується право сенаторів визнавати Главу держави злочинцем із класичним кримінально-правовим принципом презумпції невинуватості, відповідно до якого “особа вважається невинуватою у вчиненні злочину..., доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду” (ст. 62 Конституції України)? Відповідний принцип передбачено і ст. 66 Проекту.

Ст. 124 Конституції України містить положення про те, що “юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі”. Аналогічне за змістом формулювання містить і ст. 136 Проекту. Чи означає наведене положення, що рішення Сенату про усунення Глави держави в порядку імпічменту може бути переглянуте в суді загальної юрисдикції? Якщо, наприклад, суд загальної юрисдикції не підтримає рішення Сенату, то чи спричиняє це поновлення Президента на посаді?

З огляду на статистичну рідкісність імпічменту як способу дострокового припинення повноважень глави держави в державно-правовій практиці всіх країн світу, слід схвально оцінити зниження вимоги кваліфікованої більшості

голосів senatorів до двох третин від складу Сенату на заключній стадії процедури.

Конструктивним є закріплення у Проекті положення про те, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України на період до вступу на пост новообраного Глави держави виконання його повноважень (крім передбачених Конституцією виключень) здійснюється Головою Сенату. Згадка про відповідну практику знаходить місце в конституційних текстах таких розвинених зарубіжних країн як Сполучені Штати Америки, Франція.

Беззастережно схвальної оцінки заслуговує закріплена Проектом процедура формування Уряду за участі Глави держави та Парламенту (точніше, нижньої палати – Палати депутатів). Ця процедура вдало збалансовує інструменти участі у формуванні Уряду Глави держави, Палати депутатів та Прем'єра. Право Прем'єра особисто підібрати “команду” міністрів слугуватиме стабільності та високій функціональній ефективності Уряду, оперативності та злагодженості дій міністрів. Хоча Кабінет Міністрів України – орган колегіальний, за визначальної ролі Прем'єра в його формуванні стане можливим організоване й узгоджене прийняття Урядом рішень. Формуючи Уряд і визначаючи склад Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністр України тим самим забезпечуватиме певну узгодженість поведінки його членів.

Важливим засобом забезпечення належного урахування інтересів коаліційної парламентської більшості у процедурі формування складу Уряду, згідно Проекту, є схвалення представницьким органом Програми діяльності Уряду, що водночас є схваленням і складу Уряду. Застосування описаного Проектом способу формування Уряду дозволяє утворити стабільну виконавчу владу, спроможну до ефективного співробітництва із представницьким органом.

Вдалими є запропоновані Проектом процедури, що можуть бути спричинені неспроможністю коаліційної більшості ухвалити склад Уряду та Програму його діяльності за результатами конституційно передбачених дій Глави держави і Прем'єра. Описані Проектом процедури виходу із кризової ситуації, що може виникнути навколо формування Уряду, є цілком логічними: у

змішаних формах правління коаліційна більшість і утворений на її основі уряд складають єдиний блок влади. Тому неспроможність парламентської більшості в розумний строк сформувати Уряд за наявної розстановки партійних сил у Парламенті прогнозує неефективність усього механізму держави й потребує надання кредиту довіри виборців іншим партійно-політичним силам (силі).

Закріплюючи парламентську відповідальність Уряду й позбавляючи Главу держави права достроково припиняти повноваження Кабінету Міністрів України, Проект конструює змішану парламентарно-президентську форму правління. Такий формат влади є більш демократичним, аніж президентсько-парламентарна республіка. Однак позбавлення Президента України права відправляти у відставку Прем'єра загрожує надто ослабити позиції Глави держави у відносинах з Урядом у ситуації, коли парламентська більшість, на яку спирається Уряд, буде опозиційною Главі держави. Поміркованим способом попередження цієї ситуації могло б бути закріплення за Президентом України права достроково припиняти повноваження Уряду, скориговане вимогою згоди Прем'єра на відставку у формі його відповідної заяви Главі держави, як це має місце в П'ятій Французькій Республіці.

З огляду на крайню актуальність у нашій державі проблеми добору суддівських кадрів слід лише привітати встановлені Проектом кілька більш жорстких конституційних критеріїв добору кандидатів на зайняття посади судді.

Конструктивним є закріплення у Проекті положення про те, що повноваження судді можуть бути зупинені Вищою радою юстиції України в разі обвинувачення його у вчиненні злочину або для усунення порушення вимог щодо несумісності.

Заслужують критики положення Проекту, які закріплюють повноваження на призначення судді Конституційного Суду України на посаду рішенням Сенату за поданням Президента України та закріплюють за Сенатом повноваження звільняти суддю Конституційного Суду України з посади за поданням Президента України в разі закінчення строку, на який його було призначено та з інших конституційно передбачених підстав. З точки зору



створення ефективних інституційно-процесуальних гарантій незалежності та неупередженості органу конституційної юрисдикції в його діяльності бажаним є залучення до процесу формування персонального складу Конституційного Суду України оптимально широкого числа суб'єктів, що представлятимуть відповідні вищі органи влади держави. Адже основним предметом діяльності органу конституційної юрисдикції буде розгляд так званих компетенційних спорів – спорів про межі компетенції між вищими органами держави, які й повинні приймати урівноважену участь у формуванні складу Конституційного Суду України. Що ж стосується передбаченої Проектом процедури припинення повноважень суддів Конституційного Суду України, то вона потребує більш серйозної критики. Згадана процедура викликає принаймні кілька запитань. Відповідне положення Проекту вказує, що рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України з підстав порушення суддею вимог щодо несумісності та присяги ухвалюється Сенатом за поданням Президента України не менш як двома третинами від його загального складу. Чи не стануть згадані підстави причиною для зловживання Президентом України або (спільно із) Сенатом правом достроково припинити повноваження судді Конституційного Суду України з мотивів політичної доцільності? Можлива постановка й іншого запитання. Якщо суддя Конституційного Суду України дійсно порушить вимоги щодо несумісності або присяги, то чи не стане вимога двох третин голосів від загального складу Сенату для припинення повноважень судді інструментом для блокування зміщення судді з посади? Безумовно, що зменшення кількості голосів Сенату для припинення повноважень судді з підстав порушення ним вимог щодо несумісності чи присяги уможливлуватиме ще більші зловживання з політичних мотивів. З огляду на проблему забезпечення принципу самостійності судів і незалежності суддів є очевидним, що передбачений Проектом порядок дострокового припинення повноважень судді Конституційного Суду України з підстав порушення суддею вимог щодо несумісності чи присяги є невдалим. Найкраще, щоб відповідне повноваження було віднесене до відання Вищої Ради юстиції – органу, який як ніякий інший

орган (принаймні теоретично) володіє необхідною компетентністю й неупередженістю для вирішення такого роду питань.

Слід привітати визнання Проектом Кабінету Міністрів України суб'єктом подання до Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) актів палат Національних Зборів України та Президента України. Донині Кабінет Міністрів України був позбавлений можливості оскаржувати до органу конституційної юрисдикції акти Глави держави та Парламенту з точки зору їх конституційності. Згадане право Уряду збалансовує його положення в системі стримувань і противаг у відносинах із Парламентом та Главою держави.

Цілком конструктивним є визнання Проектом права особи звертатися до Конституційного Суду України з конституційною скаргою на ухвалене судом загальної юрисдикції остаточне рішення, що стосується конституційних прав і свобод цієї особи, якщо вона вважає, що закон, який було застосовано при вирішенні її справи, суперечить Конституції України. Схожа практика має місце в діяльності Федерального конституційного суду Німеччини.

Підсумовуючи узагальнений аналіз Проекту, важливо відмітити, що в цілому він пропонує більш ефективну й життєздатну конструкцію влади. Проект надає Главі держави конституційні інструменти реального здійснення його статусу керівника у сферах забезпечення національної безпеки і суверенітету держави, конституційної законності та сфері зовнішньополітичної діяльності держави. Визначальна роль Прем'єра у процедурі формування Уряду сприяє його стабільності, досягненню високого професійного рівня, оперативності у прийнятті рішень, кажучи узагальнено, ефективності політики Кабінету Міністрів України. Схвалення нижньою палатою Парламенту Програми діяльності Уряду разом із його персональним складом інституціоналізує типовий для західних змішаних республік конструктивний характер взаємин між органами законодавчої і виконавчої гілок влади. Створення Сенату – більш фахової за своїм складом верхньої палати Парламенту обмежуватиме вплив деструктивних партійних чинників, від яких об'єктивно страждає діяльність

нижніх палат чи однопалатних парламентів, що формуються на партійній основі. Загалом Проект є досить продуманим документом; без перебільшення – це серйозна фахова розробка. Разом із тим, він не позбавлений вад, про які йшлося вище. І нарешті, що особливо важливо, поділ влади та організація системи стримувань і противаг за змістом Проекту найменшою мірою, у порівнянні з текстами Конституції України в її первинній і чинній редакціях, відображають вплив партійно-корпоративних чинників.